इकाई 14 मुगल प्रशासन: केन्द्रीय, प्रांतीय और स्थानीय

इकाई की रूपरेखा

14.0 उद्देश्य

इस इकाई से आप मुगल राज्य व्यवस्था की समग्र कार्यपद्धति की जानकारी प्राप्त कर सकेंगे। इसे पढ़ने के बाद आप:

- मुगल प्रशासनिक ढांचे के विकास की प्रक्रिया समझ सकेंगे,
- केन्द्रीय स्तर पर प्रमुख प्रशासनिक विभागों का उल्लेख कर सकेंगे,
- मुख्य प्रांतीय पदों, उनके कर्तव्यों और उत्तरदायित्वों पर प्रकाश डाल सकेंगे,
- स्थानीय स्तर की प्रशासनिक व्यवस्था और केन्द्रीय सत्ता के साथ उनके संबंधों को रेखांकित कर सकेंगे, और
- नगर, किला, और बंदरगाह प्रशासन की कुछ आधारभूत विशेषताओं को जान सकेंगे।

14.1 प्रस्तावना

मुगल प्रशासनिक व्यवस्था का आधारभूत उद्देश्य साम्राज्य के विभिन्न हिस्सों पर नियंत्रण

स्थापित रखना था ताकि मुगल संप्रभुता को चुनौती देने वाले विरोधी तत्वों को रोका जा सके। मुगल प्रशासन के सामने सबसे बड़ी समस्या यह थी कि मुगल साम्राज्य के प्रत्येक हिस्से में विभिन्न क्षेत्रों के लोग निवास करते थे जिनपर उनके स्थानीय शासकों या स्वायत्त प्रमुखों का काफी प्रभाव था। मुगल राज्य व्यवस्था की यह विशेषता थी कि इसने विद्रोही राजाओं और सरदारों को न केवल प्रशासनिक व्यवस्था में शामिल किया बल्कि उनसे सैन्य सेवाएं भी प्राप्त की गयीं। इस विशाल प्रशासन को बनाए रखने के लिए भू-राजस्व के रूप में ग्रामीण अधिशेष का अधिकतम भाग प्राप्त होना आवश्यक था। मुगल राज्य व्यवस्था में इसे वसूलने पर बहुत ध्यान दिया गया था।

14.2 शेरशाह के अधीन प्रशासन

मुगल प्रशासनिक ढांचे की विकास प्रक्रिया में अफगान अंतराल (1540-55) का विशेष महत्व है। शेरशाह के काल में एक ऐसी नौकरशाही के निर्माण का प्रयोग किया गया जो केन्द्रीकृत, निरंकुश राज्य व्यवस्था के अधीन कार्य करती थी। अकबर ने इस व्यवस्था को निश्चित रूप प्रदान किया। वास्तव में शेरशाह के कार्यों ने अकबर के लिए पृष्ठभूमि तैयार की। आइए, पहले हम शेरशाह के प्रशासनिक कार्यों का अध्ययन करें। (शेरशाह के राजस्व प्रशासन का अध्ययन खंड 5 इकाई 17 में किया जाएगा)।

शेरशाह के केन्द्रीय प्रशासन की कार्यपद्धति के बारे में हमारे स्रोतों में सीमित जानकारी मिलती है। परन्तु वह एक निरंकुश शासक था और राज्य के सभी कार्य अपने प्रत्यक्ष निरीक्षण और नियंत्रण में रखता था। अपनी योग्यता के कारण वह स्वयं तो इस प्रकार की निरंकुश व्यवस्था को ठीक ढंग से चला सका। परंतु उसके उत्तराधिकारी उसके समान योग्य सिद्ध न हो सके।

प्रशासन की सबसे छोटी इकाई **गांव** थे। कई गांवों को मिलाकर एक **परगना** और कुछ **परगनों** को मिलाकर **शिक** बनता था, जो मुगल प्रशासनिक इकाई **सरकार** के बराबर था। कुछ इलाकों जैसे पंजाब, बंगाल, मालवा आदि में कई **शिकों** को मिलाकर एक पदाधिकारी के अधीन रखा जाता था। इस पदाधिकारी की तुलना मुगल **सूबेदार** के साथ की जा सकती है। **मुकद्दम** गांव का मुखिया होता था, जो राज्य और गांव के बीच कड़ी का काम करता था। हालांकि वह सरकारी नौकर नहीं था, फिर भी अपने गांव की कानून और व्यवस्था की देखभाल के लिए वही उत्तरदायी था। **पटवारी** गांव के सभी ब्यौरों का लेखा-जोखा रखता था। **मुकद्दम** की तरह वह भी राज्य का नहीं बल्कि गांव का सेवक होता था।

परगना का प्रभारी **शिकदार** कहलाता था। **परगना** स्तर पर राजस्व वसूल करना उसकी मुख्य जिम्मेदारी थी। शेरशाह के काल में उसका हमेशा स्थानांतरण होता रहता था। उसकी सहायता के लिए दो **कारकुन्** (क्लर्क) होते थे, जो हिंदी और फारसी दोनों में लेखा-जोखा रखते थे। जमीन आदि नापने का काम **मुंसिफ** के जिम्मे था। **शिकदार** और **मुंसिफ** दोनों की नियुक्ति सीधे सम्राट द्वारा होती थी। **परगना** स्तर के राजस्व ब्यौरों का रख-रखाव **कानूनगो** करता था। वह अनुवांशिक अर्द्ध-सरकारी पदाधिकारी था। **परगना** के खजाने का जिम्मा **फोतेदार** के पास होता था।

कई **परगनों** को मिलाकर प्रशासनिक इकाई **सरकार (शिक)** बनती थी, जिसका प्रमुख अधिकारी **शिकदार-ए शिकदारान** होता था। वह एक **सरकार** के सभी **शिकदारों** का प्रमुख पर्यवेक्षक तथा प्रशासनिक अधिकारी था। **मुंसिफ-ए मुंसिफान सरकार (शिक)** स्तर का अधिकारी था। इसका कार्यक्षेत्र मुगल शासन के **अमीन** की भांति था। शेरशाह के साम्राज्य में 66 **सरकारें (शिक)** थीं।

शेरशाह के न्याय प्रशासन को विशेष महत्व दिया। मुसलमानों के दीवानी मामलों का निपटारा **काजी** तथा फौजदारी मामलों का निपटारा **शिकदार** करता था। अपराधों का पता लगाने की प्रमुख जिम्मेदारी **मुकद्दम** पर होती थी। जिस गांव में अपराध होता था, उसका **मुकद्दम** अगर अपराधी को पकड़ने में सफल नहीं होता था तो स्वयं दंड का पात्र हो सकता था।

14.3 केन्द्रीय प्रशासन का विकास

मुगल साम्राज्य की प्रकृति अखिल भारतीय थी। बाबर और हुमायूं अपने छोटे से शासन काल में सैन्य मामलों में उलझे रहने के कारण प्रशासन को व्यवस्थित करने की ओर ध्यान न दे सके।

अकबर के काल में प्रशासनिक व्यवस्था की ओर विशेष ध्यान दिया गया। उसके शासनकाल के अंत तक समुचित और व्यापक विभाग स्थापित हो गये, और उनके शीर्ष अधिकारियों का कार्य भी नियत कर दिया गया। प्रशासनिक अधिकारियों के सार्वजनिक और निजी जीवन से संबंधित आचार संहिता भी स्थापित कर दी गयी ताकि वे साम्राज्य के मजबूत स्तंभों के रूप में काम कर सकें।

14.3.1 सम्राट

प्राचीन भारतीय परंपराओं में हमेशा शक्तिशाली राजा की बात की गयी है। मुसलमान न्यायविदों और लेखकों का भी यही मानना था। अतः भारतीय जन समुदाय में राजतंत्र की दैवीय उत्पत्ति के सिद्धांत को आसानी से स्थापित किया जा सकता था। इसलिए इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं है कि मुगलों ने पूरी तड़क-भड़क के साथ 'झरोखा दर्शन' को प्रचारित किया, जिसमें सम्राट एक खास समय पर आम जनता को दर्शन देता था। एक किंवदंती थी कि महामहिम् सम्राट के दर्शन मात्र से ही उनकी इच्छाएं पूरी हो जाएंगी।

शासक की ऐसी लोकप्रिय अवधारणा को देखते हुए यह स्वाभाविक था कि मुगल प्रशासन के सभी अधिकारियों की स्थिति और शक्ति सम्राट पर निर्भर होती थी। शासक की व्यक्तिगत पसंद और विचार पर ही उनकी नियुक्ति, पदोन्नति,,अवनति और बर्खास्तगी निर्भर करती थी।

14.3.2 वकील और वजीर

कुछ उद्धरणों के अनुसार **वजारत** की संस्था (इसे **वकालत** भी कहा जाता है, दोनों शब्दों का पर्याय के रूप में इस्तेमाल होता था) का अस्तित्व अब्बासी खलीफाओं के समय से माना जाता है। दिल्ली सल्तनत में **वजीर** के पास नागरिक और सैनिक दोनों शक्तियां थीं। लेकिन बलवन के समय में उसकी शक्ति कम कर दी गयी और सुल्तान ने सैन्य अधिकार **दीवान-ए अर्ज** को सौंप दिये। अफगानों के काल में इस पद को स्थगित कर दिया गया।

मुगलों के आरंभिक काल में **वजीर** की स्थिति पुनः स्थापित हुई। बाबर के **वजीर** निजामुद्दीन मौहम्मद खलीफा के पास नागरिक के साथ-साथ सैनिक अधिकार भी थे। हुमायूं के **वजीर** हिंदू बेग के पास भी वस्तुतः काफी अधिकार थे।

बैरम खां के संरक्षण के काल (1556-60 ई.) में **वकील-वजीर** का पद अपने उत्कर्ष पर पहुंच गया। बैरम खां ने इस पद पर रहते हुए असीम अधिकार प्राप्त किए। अपने शासन काल के आठवें वर्ष (1564-65 ई.) में अकबर ने **वकील** से वित्तीय अधिकार ले लिए और इन्हें **दीवान-ए कुल** (वित्त मंत्री) नामक नये पदाधिकारी को सौंप दिया। वित्तीय अधिकार छीन लिए जाने के कारण **वकील** की शक्ति को गहरा धक्का पहुँचा। **वकील** की शक्ति में कमी आने के बावजूद मुगल अधिकारी तंत्र के पदानुक्रम में उसका स्थान सर्वोच्च रहा।

14.3.3 दीवाने कुल

हमने अभी पढ़ा कि कैसे अकबर ने **दीवान** का पद पुनर्स्थापित किया। मुख्य **दीवान** (**दीवाने कुल**) पर राजस्व और वित्त का भार सौंपा गया। राजकीय कोष का निरीक्षण और लेखा संबंधी जांच करना उसका प्राथमिक कार्य था। वह प्रत्येक विभाग में होने वाले सभी लेन-देन और भुगतानों का व्यक्तिगत तौर पर निरीक्षण करता था। वह प्रांतीय **दीवानों** से प्रत्यक्ष संपर्क रखता था और वे उसकी निगरानी में कार्य करते थे। राजस्व संबंधी सभी सरकारी कागजातों पर उसकी मुहर तथा हस्ताक्षरों का होना अनिवार्य था। साम्राज्य का राजस्व संबंधी (वसूली और व्यय संबंधी) समस्त प्रशासन उसके जिम्मे था। उसकी मुहर के बिना नियुक्ति या पदोन्नति संबंधी कोई नया आदेश जारी नहीं किया जा सकता था। **दीवान** की शक्ति पर नियंत्रण रखने के लिए मुगल सम्राट ने **दीवान** को राज्य की वित्तीय स्थिति का ब्यौरा प्रतिदिन प्रस्तुत करने का आदेश दिया।

साम्राज्य की विभिन्न जरुरतों को ध्यान में रखकर केन्द्रीय राजस्व मंत्रालय को कई विभागों में विभक्त कर दिया गया। उदाहरणस्वरूप, **दीवाने खालिसा, दीवाने तन** (नगद वेतन के लिए), **दीवाने जागीर, दीवाने बयुतात** (महल के मामले), आदि।

उपरोक्त प्रत्येक विभाग पुनः कई भागों में विभाजित थे। प्रत्येक विभाग में **सचिव, निरीक्षक** और **क्लर्क** होते थे। **मुस्तौफी** लेखा परीक्षक होता था और मुख्य लेखा अधिकारी को **मुशरिफ** कहते थे। **खजानादार** राजकीय कोष की देखभाल करता था।

14.3.4 मीर बख्शी

दिल्ली सल्तनत के **मीर अर्ज** का नाम बदलकर मुगलकाल में **मीर बख्शी** हो गया। **मनसबदारों** की नियुक्ति और वेतन संबंधी कागजात उसी के द्वारा अनुसंशित और अग्रसारित किए जाते थे। वह व्यक्तिगत तौर पर घोड़ों की निशानदेही **(दाग)** का निरीक्षण करता था और सैनिकों की उपस्थिति **(चेहरा)** की जांच करता था। निरीक्षण के आधार पर ही वेतन का निर्धारण किया जाता था। इसके बाद ही **दीवान** अपने दूसरे कागजात में इसे दर्ज करता था और फिर इसे सम्राट के सामने प्रस्तुत किया जाता था। **मीर बख्शी** सम्राट के समक्ष सैन्य विभाग संबंधी सभी मामले रखता था। **मीर बख्शी** नौकरी पाने के प्रत्याशियों को सम्राट के समक्ष प्रस्तुत करता था। वह प्रांतीय **बख्शियों** और **वकाया नवीसों** से सीधा संपर्क रखता था। वह यात्रा, सैर-सपाटे, शिकार और युद्ध क्षेत्र आदि में सम्राट के साथ रहता था। दरबार में **मनसबदारों** के ओहदों के अनुसार उनका स्थान निर्धारित करना भी उसी का काम था। दरबार की उसकी इस जिम्मेदारी के कारण उसका सम्मान और प्रभाव काफी बढ़ गया था।

केन्द्रीय स्तर पर **मीर बख्शी** की सहायता के लिए अनेक **बख्शी** थे। प्रथम तीन को पहला दूसरा और तीसरा **बख्शी** कहा जाता था। जबकि **अहदियों** (सम्राट के विशेष सैनिक) के लिए अलग **बख्शी** और महल के कर्मचारियों के लिए अलग **बख्शी (बख्शी-ए शागिर्द पेशा)** नियुक्त था।

14.3.5 मीर सामां या खान-ए सामां

मीर सामां राजकीय **कारखानों** का अधिकारी होता था। उसे **खान-ए सामां** के नाम से भी जाना जाता था। राजकीय महल के सामानों की खरीद और उनके भंडारण की जिम्मेदारी भी उसी की थी और वह इन मामलों का मुख्य कार्यकारी अधिकारी था। इसके अतिरिक्त युद्ध के अस्त्र से लेकर विलास की वस्तुओं तक के उत्पादन का निरीक्षण करना भी उसका उत्तरदायित्व था। वह सीधे सम्राट के अधीन था परन्तु धनराशि आवंटित करवाने और लेखा के परीक्षण के लिए उसे **दीवान** से संपर्क करना पड़ता था।

मीर सामान के अधीन कई अधिकारी कार्य करते थे, इसमें **दीवाने बयुतात** और **तहवीलदार** (कोषाधिकारी) प्रमुख थे।

14.3.6 सद्र-उस सुदूर

सद्र-उस सुदूर धार्मिक मामलों से संबंधित विभाग अध्यक्ष था। उसका मुख्य कार्य **शरियत** के कानून का संरक्षण था। नगद दान **(वजीफा)** और भूमि अनुदान **(सुयुर्गाल, इनाम, मदद-ए माश)** का वितरण करना भी उसके जिम्मे था।

आरंभ में न्यायिक विभाग के अध्यक्ष के रूप में वह **काजियों** और **मुफ्तियों** की नियुक्ति का पर्यवेक्षण किया करता था। शाहजहां के शासनकाल से पहले **काजी** और **सद्र-उस सुदूर** का पद एक में मिला हुआ था और एक ही व्यक्ति दोनों विभागों का प्रभारी होता था। परन्तु औरंगजेब के शासनकाल में मुख्य **काजी (काजी-उल कुज्जात)** और **सद्र-उस सुदूर** का पद अलग कर दिया गया। इससे **सद्र** की शक्ति में भारी कमी आई। अब वह **सद्र** के रूप में **भत्तों** की निगरानी और दान तथा अनुदानों की देखभाल करता था। वह यह भी देखता था कि अनुदान सही व्यक्ति को दिए गए हैं और उनका उपयोग सही तरीके से हो रहा है या नहीं। वह अनुदान के लिए प्राप्त आवेदनों (नये और नवीनीकरण के लिए प्राप्त) की जांच करता था और स्वीकृति के लिए सम्राट के सामने प्रस्तुत करता था। दान-पुण्य को वितरित कराने का कार्य भी उसके माध्यम से होता था।

काजी-उल कुज्जात

मुख्य **काजी** को **काजी-उल कुज्जात** के नाम से जाना जाता था। वह न्यायिक विभाग का प्रमुख होता था (हमने पहले ही बता दिया है कि औरंगजेब के शासनकाल के पहले **सद्र-उस सुदूर** इस कार्य को करता था)। दीवानी और फौजदारी दोनों मामलों में **शरियत** को लागू करना उसकी प्रमुख जिम्मेदारी थी।

मुख्य **काजी** होने के नाते **सूबा**, **सरकार**, **परगना** और शहरों के स्तर पर **काजियों** की नियुक्ति का कार्य उसके जिम्मे था। सेना के लिए भी एक अलग **काजी** होता था।

काजी-उल कुज्जात के अतिरिकत **मीर अदूल** दूसरा महत्वपूर्ण न्यायिक पदाधिकारी था। अबुल फजल जोर देकर कहता है कि **काजी** के साथ-साथ **मीर अदूल** का होना जरूरी था, क्योंकि **काजी** फैसला सुनाता था और **मीर अदूल** इन फैसलों को लागू करता है।

मुहतसिब (जन नैतिकता का निरीक्षक) का मुख्य कार्य आम जनता के बीच नैतिकता के नियमों का पालन कराना था। उसका कार्य शराब पीने, भांग खाने और अन्य नशीली वस्तुओं के उपयोग, जुआ आदि को रोकना और नियंत्रित करना था। इसके अतिरिक्त वह माप-तौल के परीक्षण, मूल्य नियंत्रण आदि की भी देख-रेख करता था।

बोध प्रश्न 1

1. **शिक** से क्या तात्पर्य है? इसके प्रमुख अधिकारियों का उल्लेख कीजिए।

....
....
....
....
....

2. मुगलों के अधीन **वकील** की स्थिति पर विचार-विमर्श कीजिए।

....
....
....
....
....

3. निम्नलिखित का मिलान कीजिए:

(i)	**तहवीलदार**	क. खजांची
(ii)	**मुहतसिब**	ख. राजस्व विभाग का प्रभारी
(iii)	**मीर अदल**	ग. कारीगरों को कच्च माल उपलब्ध करता था
(iv)	**फोतेदार**	घ. जन नैतिकता का निरीक्षक न्यायलय के आदेश को कार्यरूप
(v)	**दीवान-ए कुल**	ड. देने वाला

14.4 प्रांतीय प्रशासन

1580 में अकबर ने अपने साम्राज्य को बारह **सूबों** (प्रांतों) में विभक्त किया। बाद में तीन **सूबे** और बनाये। प्रत्येक **सूबा** कई **सरकारों** में विभक्त किया गया और उन्हें **परगने** और **महल** में पुनः विभक्त किया गया। शाहजहां के शासनकाल में **चकला** नाम से एक अन्य प्रशासनिक इकाई सामने आयी। यह कई **परगनों** को मिलाकर बनता था।

14.4.1 प्रांतीय गर्वनर

सूबे के गर्वनर (**सूबेदार**) की नियुक्ति खुद सम्राट किया करता था। आमतौर पर **सूबेदार** का कार्यकाल तीन वर्षों का होता था। जनता और सेना के कल्याण की देखरेख का कार्य

सूबेदार का एक महत्वपूर्ण दायित्व था। **सूबे** की आम कानून व्यवस्था की देखरेख करना भी उसके जिम्मे था। कृषि, व्यापार और वाणिज्य को प्रोत्साहित करने वाला **सूबेदार** सफल माना जाता था। उससे यह उम्मीद की जाती थी कि वह **सरायों, कुंओं, जलाशयों** आदि के निर्माण और बाग लगाने जैसे जनकल्याण कार्य करे ताकि राज्य के राजस्व में वृद्धि हो सके।

14.4.2 दीवान

प्रांतीय दीवान की नियुक्ति सम्राट करता था। वह एक स्वतंत्र अधिकारी था और सीधे केन्द्र के प्रति जवाबदेह था। वह **सूबे** के राजस्व विभाग का प्रमुख था।

प्रांतीय **दीवान सूबे** में की गयी राजस्व वसूली का निरीक्षण करता था। **सूबे** के अधिकारियों और कर्मचारियों के वेतन आदि का पूरा हिसाब-किताब और अन्य व्यय संबंधी विवरण भी रखता था।

अपने **सूबों** में कृषि-क्षेत्र में बढ़ोत्तरी के लिए प्रयास करना **दीवान** का महत्वपूर्ण उत्तरदायित्व था। आवश्यकता पड़ने पर उसका कार्यालय कृषकों को अग्रिम कर्ज **(तकावी)** दिया करता था। **दीवान** के पास एक **रोजनामचा** (प्रतिदिन की बही पुस्तिका) होता था जिसमें राजस्व अधिका**रियों और जमींदारों** द्वारा राजकीय खजाने में जमा की गयी रकम दर्ज की जाती थी। उसके अधीन कई क्लर्क कार्य करते थे। इस प्रकार **दीवान** को **सूबेदार** से अलग करके और दीवान के हाथों में वित्तीय मामले को देकर मुगल शासक **सूबेदारों** की शक्ति पर अंकुश लगाने में सक्षम हुए।

14.4.3 बख्शी

सम्राट द्वारा **मीर बख्शी** की अनुशंसा पर **बख्शी** की नियुक्ति की जाती थी। वह केन्द्र में कार्य कर रहे **मीर बख्शी** के समान प्रांतों में सेना की देखरेख करता था। वह **सूबे** में **मनसबदारों** द्वारा रखे गये घोड़ों और सैनिकों की जांच और निरीक्षण करता था। वह **मनसबदारों** और सैनिकों का वेतन-पत्र जारी करता था। मृत **मनसबदारों** की सूची तैयार करना भी उसका काम था। परन्तु **परगना** का **वकाया नवीस** (सूचनाएं भेजने वाला) सीधे प्रांतीय **दीवान** तक सूचना पहुंचा देता था। अक्सर उसका पद **वकाया निगार** के साथ मिला दिया जाता था। इस रूप में प्रांत की घटनाओं की सूचना केंद्र तक पहुंचाने की जिम्मेदारी भी उसी की हो जाती थी। अपने कार्य को सुचारू रूप से करने के लिए वह अपने प्रतिनिधियों को **परगने** और अन्य महत्वपूर्ण कार्यालयों में नियुक्त करता था।

14.4.4 दरोगा-ए डाक और गुप्तचर सेवा

एक विशाल साम्राज्य को शासित करने के लिए संचार सेवा का विकास आवश्यक होता है। यह कार्य-भार एक अलग विभाग को सौंपा गया था। साम्राज्य के दर-दराज इलाकों में निर्देश भेजने के लिए राजकीय डाक सेवा स्थापित की गयी थी। इसी के माध्यम से सूचनाएं भी प्राप्त होती थी। इस उद्देश्य के लिए प्रत्येक **सूबा** मुख्यालय में **दारोगा डाक** की नियुक्ति की गयी। पत्रों को पहुंचाने के लिए तेज गति के धावकों **(मेवरा)** और विशेष घुड़सवारों की व्यवस्था की जाती थी। यह इन पत्रों को विभिन्न स्थानों तक पहुंचाने का कार्य करते थे। इस कार्य के लिए पूरे साम्राज्य में **डाक चौकियों** की स्थापना की गयी, जहां धावक रहा करते हैं, जो एक चौकी से दूसरी चौकी तक डाक ले जाते थे। तीव्र संचार के लिए घोड़ों और नौकाओं का भी उपयोग किया जाता था।

सम्राट तक सीधी सूचना पहुंचाने के लिए प्रांतीय स्तरों पर **वकाया नवीस** और **वकाया निगारों** की नियुक्ति की जाती थी। इसके अलावा सम्राट तक गुप्त सूचनाएं पहुंचाने के लिए **सवाने निगार** की नियुक्ति होती थी। इन गुप्तचरों के कई दस्तावेज उपलब्ध हैं। ये दस्तावेज इस काल के इतिहास के महत्वपूर्ण स्रोत हैं।

इस प्रकार मुगलों ने प्रत्येक विभाग और संस्था को एक दूसरे से पृथक और स्वतंत्र रखकर अपने प्रांतीय पदाधिकारों पर नियंत्रण रखने में सफलता पाई। इसके अतिरिक्त सम्राट द्वारा प्रत्येक **सूबे** में बार-बार जाने, लगभग तीन साल की अवधि में पदाधिकारियों के स्थानांतरण, आदि से मुगल शासक पदाधिकारियों पर नियंत्रण रख सके। परन्तु विद्रोह की संभावना बराबर बनी रहती थी, अतः बराबर चौकसी के लिए संगठित गुप्तचर सेवा स्थापित की गई।

14.5 स्थानीय प्रशासन

इस भाग में हम **सरकार**, **परगना** और **मौजा** (गांव) स्तर के प्रशासन की कार्य-पद्धति की जानकारी प्राप्त करेंगे।

14.5.1 सरकार

सरकार स्तर पर **फौजदार** और **अमलगुजार** दो प्रमुख अधिकारी थे।

फौजदार

वह **सरकार** का कार्यकारी प्रधान होता था। परन्तु उसका प्रभाव क्षेत्र जरा जटिल लगता है। उसे केवल **सरकार** स्तर पर ही नियुक्त नहीं किया जाता था बल्कि कभी-कभी एक **सरकार** के भीतर कई **फौजदार** होते थे। कभी-कभी दो **सरकारों में** एक ही **फौजदार** की नियुक्ति होती थी। इसके साथ-साथ **चकलों में** भी विभिन्न **फौजदारों** की नियुक्ति का हवाला मिलता है। ऐसा लगता है कि उसका मुख्य कार्य विद्रोहों का दमन और कानून व्यवस्था की देखरेख करना था। क्षेत्र की जरूरत के अनुसार उसके कार्य-क्षेत्र का निर्धारण होता था।

उसका मुख्य कार्य अपने कार्य-क्षेत्र में रह रहे लोगों की जान और माल की सुरक्षा करना था। उसे अपने क्षेत्र में आने-जाने वाले व्यापारियों को सुरक्षा भी प्रदान करनी पड़ती थी। क्षेत्र के मुख्य कार्यकारी की हैसियत से **फौजदार** को विद्रोही **जमींदारों** पर भी नजर रखनी पड़ती थी। कुछ विशेष परिस्थितियों में उसे राजस्व वसूली में **अमलगुजार** की भी सहायता करनी पड़ती थी।

अमलगुजार

आमिल या **अमलगुजार** सर्वप्रमुख राजस्व समाहर्ता था। उसका मुख्य कार्य अपने मातहत पदाधिकारियों के माध्यम से राजस्व वसूली का निर्धारण और निरीक्षण करना था। एक अच्छे **आमिल** से यह आशा की जाती थी कि वह अपने क्षेत्र में कृषि का विस्तार करें और किसानों को बिना जोर-जबरदस्ती के राजस्व देने के लिए प्रेरित करे। सभी प्रकार के लेखा की देखरेख भी उसके जिम्मे थी। वह प्रतिदिन की वसूली और व्यय का ब्यौरा प्रांतीय **दीवान** को भेजता था।

14.5.2 परगना प्रशासन

सरकार के नीचे की प्रशासनिक इकाई **परगना** थी। **परगना** का कार्यकारी अधिकारी **शिकदार** था और राजस्व वसूली में **आमिल** की सहायता करता था। **परगना** स्तर पर **आमिल** राजस्व की देखरेख करता था। उसकी जिम्मेदारी **सरकार** स्तर के **अमलगुजार** के समकक्ष थी। अपने क्षेत्र से संबंधित भूमि का लेखा-जोखा **कानूनगो** अपने पास रखता था। वह **परगना** में होने वाले विभिन्न फसलों का भी ब्यौरा रखता था।

गांव प्रशासन सबसे निचली इकाई था। **मुकद्दम** गांव का मुखिया था जबकि **पटवारी** ग्राम स्तर पर राजस्व का लेखाजोखा रखता था। मुगलों के शासनकाल में ग्रामीण प्रशासन का स्वरूप शेरशाह के शासन के समान ही रहा।

14.5.3 थानेदार

थाना एक ऐसी जगह थी जहां कानून और व्यवस्था की देखरेख के लिए सेना रहती थी। उन्हें सेना के लिए खान-पान की वस्तुओं का भी इंतजाम करना पड़ता था। ये **थाने** मुख्य रूप से अशांत इलाकों और शहर के आसपास स्थापित किए गए थे। इसके प्रमुख को **थानेदार** कहते थे। उसे **सूबेदार** और **दीवान** की अनुशंसा पर नियुक्त किया जाता था। वह आमतौर पर उस क्षेत्र के **फौजदार** के अधीन कार्य करता था।

बोध प्रश्न 2

1. मुगल प्रशासनिक व्यवस्था के क्षेत्रीय उपविभाजन का विवरण दीजिए।

....

....

....

2. मुगल **फौजदार** की भूमिका और कार्यों का उल्लेख कीजिए।

....

....

....

....

....

3. निम्नलिखित में से प्रत्येक पर दो पंक्तियां लिखिए:

आमिल ....

....

बख्शी ....

....

वकाया नवीस ....

....

14.6 नगर, किला और बन्दरगाह प्रशासन

नगरों, **किलों** और बंदरगाहों की देखभाल करने के लिए मुगल शासनकाल में अलग से प्रशासनिक व्यवस्था थी।

14.6.1 कोतवाल

शहरी केंद्रों के लिए सम्राट **कोतवाल** की नियुक्ति करता था जिसका मुख्य कार्य शहर में रहने वाले लोगों के जान और माल की रक्षा करना था। उसकी तुलना आज के शहरों और नगरों के पुलिस अधिकारियों से की जा सकती है। **कोतवाल** शहर के बाहर जाने और अंदर आने वाले लोगों का ब्यौरा भी रखता था। बाहरी व्यक्तियों को शहर के अंदर आने और बाहर जाने के लिए उससे अनुमति लेनी पड़ती थी। **कोतवाल** को इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता था कि उसके इलाके में अवैध शराब न बन रही हो। वह व्यापारियों और दुकानदारों द्वारा प्रयुक्त माप और तौल के निरीक्षक के रुप में भी कार्य करता था।

14.6.2 किलेदार

देश के विभिन्न क्षेत्रों में मुगल साम्राज्य के पास बड़ी संख्या में **किले** थे। इनमें से कई सामरिक दृष्टि से महत्वपूर्ण क्षेत्रों में बने हुए थे। प्रत्येक **किला** एक छोटा शहर होता था, जिसमें सेना रहती थी। प्रत्येक **किले** का एक प्रधान अधिकारी होता था, जिसे **किलेदार** कहा जाता था। **किलेदार** के रूप में नियुक्त व्यक्तियों पर सरसरी तौर पर निगाह डालने से यह स्पष्ट होता है कि आमतौर पर बड़े ओहदे वाले **मनसबदारों** को ही यह पद दिया जाता था। वह **किले** के आम प्रशासन और **किलेदार** को दी गयी **जागीर** में पड़ने वाले क्षेत्र का प्रभारी होता था। कभी-कभी **किलेदारों** को उस क्षेत्र के **फौजदार** की भूमिका भी निभानी पड़ती थी।

14.6.3 बंदरगाह प्रशासन

मुगल शासक बंदरगाहों के आर्थिक महत्व को समझते थे क्योंकि ये गहन वाणिज्यिक गतिविधियों के केंद्र थे। बंदरगाह प्रशासन प्रांतीय प्राधिकार से स्वतंत्र होता था। बंदरगाह के गर्वनरों को **मुतसद्दी** कहते थे। इनकी नियुक्ति सीधे **सम्राट** करता था। कभी-कभी **मुतसद्दी** के पद की नीलामी होती थी और सबसे अधिक बोली लगाने वाले को यह पद दिया जाता था। **मुतसद्दी** व्यापारियों से कर वसूल करता था और सीमा शुल्क कार्यालय की देखरेख करता था। वह बंदरगाह की टकसाल का भी निरीक्षण करता था। **शाहबंदर** उसका मातहत था जो मुख्य रूप से सीमा शुल्क कार्यालय की देख-रेख करता था।

14.7 मुगल प्रशासन की प्रकृति

कुछ इतिहासकारों (इरफान हबीब, अथर अली आदि) का मानना है कि मुगल प्रशासनिक ढांचा अति केन्द्रीकृत था। यह केन्द्रीकरण भू-राजस्व व्यवस्था की निपुण कार्य-पद्धति **मनसब** और **जागीर** व्यवस्था तथा समान मुद्रा प्रचलन, आदि के रूप में परिलक्षित होता है। स्टेफन पी. ब्लेक और जे.एफ. रिचर्ड्स यह मानते हैं कि मुगल शासन में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति थी, परन्तु उनका विचार है कि मुगल साम्राज्य 'कुटुंबीय नौकरशाही' थी। उनके अनुसार सब कुछ शाही घराने और विशाल नौकरशाही के आसपास केंद्रित था। स्ट्रॉसैंड के अनुसार केन्द्रीकृत होने के बावजूद मुगल प्रशासनिक ढांचा अपने सीमावर्ती क्षेत्रों में कम केंद्रीकृत था। चेतन सिंह भी इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हैं। उनका मानना है कि 17वीं शवाब्दी तक में भी मुगल साम्राज्य बहुत केंद्रीकृत नहीं था। उनके अनुसार **जागीरदारी** व्यवस्था की कुशल कार्यपद्धति के माध्यम से केंद्रीकृत ढांचे को बनाये रखना बहुत कारगर साबित नहीं हुआ। उनके अनुसार **जागीरों** के स्थानांतरण उतने प्रभावी नहीं थे, जितने परिलक्षित होते हैं बल्कि सीमांत प्रदेशों के प्रभावी तत्वों को केंद्र की नीतियों को प्रभावित करने में सफलता मिल जाती थी।

मुगल साम्राज्य व्यवहार में किस सीमा तक केंद्रीकृत था, यह एक विवाद का विषय है। सैद्धांतिक रूप से मुगल प्रशासनिक ढांचा अति केंद्रीकृत अधिकारीय तंत्र था। सम्राट सभी शक्तियों का स्रोत था और अधिकारी तंत्र **बंदा-ए दरगाह** (दरबार के दास) से ज्यादा कुछ नहीं था। केन्द्रीय विभागों के प्रमुखों के पास अपार शक्ति होने के बावजूद वे न तो एक दूसरे के कार्य क्षेत्र में हस्तक्षेप और अनाधिकार प्रवेश कर सकते थे और न ही निरंकुश शक्ति ग्रहण कर सकते थे। निरीक्षण और संतुलन के जरिए मुगल शासक किसी भी मंत्री या पदाधिकारी को असीमित शक्ति प्राप्त करने का अवसर नहीं देते थे।

बोध प्रश्न 3

1. सही/गलत कथन का पता लगाइए।

   i) **परगना** स्तर पर **कोतवाल** मुख्य पुलिस अधिकारी था।
   ii) **मुतसद्दी** का पद कभी-कभी नीलाम भी किया जाता था।
   iii) मुगलों के अधीन बंदरगाह प्रशासन की अलग इकाई थी।
   iv) टकसाल **शाहबंदर** के अधीन थी।

2. निम्नलिखित अधिकारियों के कार्यों की व्याख्या कीजिए।

   कोतवाल ....

   ....

   मुतसद्दी ....

   ....

   किलादार ....

   ....

14.8 सारांश

मुगलों ने एक 'अतिकेन्द्रीकृत नौकरशाही' व्यवस्था स्थापित करने की चेष्टा की जो ''प्रत्यक्ष नियंत्रण पर आधारित थी। सम्राट में सभी शक्तियां निहित थी। अपनी सहायता के लिए उसने केंद्रीय मंत्रियों का एक विशाल तंत्र निर्मित किया जिन्हें सम्राट स्वयं नियुक्त करता था। इसी प्रकार उन्हें नियंत्रण में रखने के लिए उसने निरीक्षण और संतुलन का सिद्धांत अपनाया। प्रभावी प्रशासन के लिए साम्राज्य को **सूबों** (प्रांतों), **सरकारों**, **परगनों** और **गांवों** में विभक्त किया गया था। केन्द्र की भांति ही प्रांतीय प्रशासन की व्यवस्था की जाती थी, जिसके लिए अलग से अधिकारियों को नियुक्त किया जाता था। यहां भी किसी अधिकारी को सर्वोच्च अधिकार प्राप्त नहीं थे। **सूबेदार** और **दीवान** दोनों स्वतंत्र रूप से कार्य करते थे और वे केवल केन्द्र के प्रति जिम्मेदार थे। नगरों और बंदरगाह शहरों का

अलग प्रशासन-तंत्र था। नगरों में **कोतवाल** और बंदरगाह शहरों में **मुतसद्दी** आमतौर पर कानून और व्यवस्था की देख-रेख करते थे। मुगल प्रशासन में **किलों** का बहुत महत्व था जहां **किलेदारों** को नियुक्ति की जाती थी। स्थानीय स्तर पर **परगना** सर्वप्रमुख प्रशासनिक इकाई था जबकि **गांव** प्रशासन की सबसे छोटी इकाई थी।

14.9 शब्दावली

अमीन : राजस्व निर्धारणकर्त्ता

अफगान अंतराल : 1540 से 1555 का वह काल जब मुगल शासकों को हराकर एक बार फिर से अफगान सत्ता की स्थापना हुई। 1555 में पुनः मुगल शासक हुमायूं अफगान (सूर) शासक को हटाकर मुगल सत्ता कायम करने में सफल हुआ।

शरीयत : इस्लामी कानून।

14.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

1. भाग 14.2 पढ़िए। क्षेत्रीय विभाजन **शिक** और प्रशासनिक अधिकारी **शिकदार**, **मुसिफ** आदि के कार्यों पर विचार कीजिए।
2. उपभाग 14.3.2 देखिए। उनके कार्यों और शक्तियों का विवरण देते हुए उनके अधिकारों में आई कमी के कारणों का उल्लेख कीजिए।
3. (i)ग (ii) घ (iii) ङ (iv) क (v) ख

बोध प्रश्न 2

1. पढ़िए उपभाग 14.4.1 केवल क्षेत्रीय उपविभाजनों प्रांत, **सरकार**, **परगने** आदि की चर्चा कीजिए।
2. पढ़िए उपभाग 14.5.1 **फौजदार** के पद, उसके कार्य क्षेत्र और विभिन्न कार्यों का उल्लेख कीजिए।
3. पढ़िए उपभाग 14.4.3, 14.4.4, 14.5.1

बोध प्रश्न 3

1. (i) × (ii) √ (iii) √ (iv) ×
2. देखिए उपभाग 14.6.1 14.6.2 और 14.6.3